

Anna-Katharina Wöbse

WELTNATURSCHUTZ

Umweltdiplomatie in Völkerbund und Vereinten Nationen

1920–1950

Stiftung Naturschutzgeschichte in
Deutschland

campus

Reihe »Geschichte des Natur- und Umweltschutzes«

herausgegeben von Franz-Josef Brüggemeier, Hans-Werner Frohn, Thomas Neiss und Joachim Radkau im Auftrag der Stiftung Naturschutzgeschichte, Königswinter

Band 7

Anna-Katharina Wöbse, Dr. phil., promovierte an der Universität Bielefeld und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Maison de l'Histoire, Universität Genf.

© Campus Verlag GmbH

Anna-Katharina Wöbse

Weltnaturschutz

Umweltdiplomatie in Völkerbund
und Vereinten Nationen 1920–1950

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Fördervereins Museum zur Geschichte des Naturschutzes e.V., der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung und des Deutschen Akademikerinnenbundes



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-39434-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2012 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

Inhalt

1.	Einleitung: Die Erde als Gemeinschaftsraum	7
2.	Der Völkerbund – eine kleine Anatomie	27
3.	Das Projekt Weltnaturschutz	35
3.1	Der Weltnaturschutz nach Paul Sarasin	36
3.2	»A scheme for the global protection of nature« – Aufbruch und Leerlauf in Genf	54
4.	Ölpest – oder: Ein Vogel verendet	65
4.1	Öl: Schmier- und Schadstoff der Moderne	67
4.2	Die Protestbewegung	77
4.3	Ölrückstände als Gegenstand von Politik und Diplomatie	90
4.4	Außer Landes gebracht: Ein Umweltproblem wird exterritorialisiert	95
4.5	Globale Zusammenschau: Zur Lage der Ölverschmutzung	111
4.6	Wiedervorlage in den UN	126
5.	Der Schutz der Tiere	133
5.1	Humane Arbeitsbedingungen für Tiere	136
5.2	Tiertransporte und Veterinärkonvention	146
5.3	Reigen der Betroffenheit	150
5.4	Lobbyismus vor Ort: Tierschutz auf der Abrüstungskonferenz 1932	154

6.	Der Reichtum der Meere	171
6.1	Wie das Meer nach Genf kam: Das <i>Komitee für die Kodifizierung internationalen Rechts</i> und die Vision des Señor Suárez	174
6.2	Das Ende der Unerschöpflichkeit	180
6.3	Die Wirtschaft übernimmt – oder: der Auftrieb der Experten	193
6.4	Exkurs: Rohstoff Wal – das Fettversprechen im Zeitalter von Dieselmotoren und Kapitalgesellschaften	204
6.5	Widerworte und Gegengewürfe	211
6.6	Eine exklusive Konvention für die Walwelt	217
6.7	Spiele der Macht: Was vom Wal noch übrigblieb	225
7.	Naturschönheit – die Erfindung des Weltnaturerbes	247
7.1	Die Entdeckung natürlicher Schönheit in der Kommission für geistige Zusammenarbeit	249
7.2	Sondierungen in Sachen Natur: Die mühsame Suche nach guter Praxis und funktionierenden Modellen	259
7.3	Reservate der Völkerverständigung: Bi-Nationalparks.....	263
7.4	Globaler Naturschutz im bescheidenen Gewand	267
7.5	Die UNESCO: Natur als roter Faden	273
7.6	Julian Huxley und das internationale Naturschutznetzwerk	278
7.7	»Synchronize the love of Nature« – Ressourcendebatte und Naturschutz 1949	287
7.8	Die Konferenz von Lake Success	301
7.9	Naturschönheit reloaded: <i>The Recommendation Concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites</i> 1962	315
7.10	Die <i>Welterbekonvention</i> : Der Planet als Mosaik	320
8.	Resümee und Ausblick	327
9	Quellen und Literatur	337
	Abkürzungen	361
	Dank	363

1. Einleitung:

Die Erde als Gemeinschaftsraum

Beim Durchblättern eines vergilbten und etwas zerfledderten »Volksbuches« über das Werden, Wesen und Wirken des Völkerbundes aus dem Jahre 1930 stieß ich auf eine seltsam anrührende Illustration, die den Gemeinschaftsraum Erde visuell auf den Punkt zu bringen versuchte. Ein auf Wolken gebetteter Planet war dort zu sehen, freundlich gewärmt und sanft beleuchtet von der aufgehenden Sonne der Völkergemeinschaft.¹ Es war die verblüffende Zukunftsvision einer besseren und friedlicheren Welt. Verblüffend deshalb, weil sie wie eine Vorläuferin der Ikone des »Blauen Planeten« wirkte, eine visuelle Vorwegnahme um mehrere Dekaden: Erst 40 Jahre später sollte eine Weltall-Fotografie der Erde zum Symbol einer bedrohten Umwelt und zum Medium »für alle Arten von globalem Bewusstsein«² werden.

Der ökologische Subtext, den wir heute mit dem Motiv Erdball verbinden, konnte den Urhebern dieser frühen Version nicht bewusst sein. Und dennoch birgt es eine spannende umwelthistorische Spur. Denn hätte man

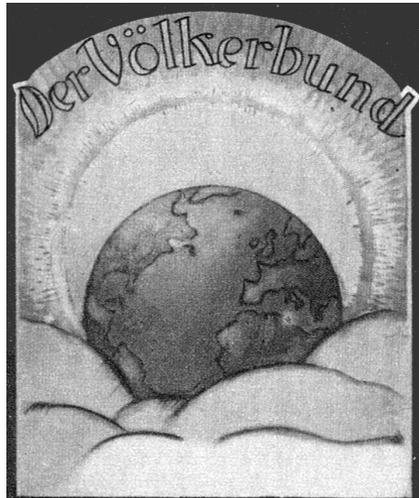


Abb. 1: Die Welt auf Wolken gebettet.

*Quelle: Löttschert 1930, Archiv der
Verfasserin.*

¹ Löttschert 1930: 115.

² Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst 2008: 190.

sich damals interaktiv an diese Illustration heranzoomen können, um dort mit Links, Netzwerken und Zusatzdaten versorgt zu werden, wäre man auf erstaunlich »grüne« Visionen gestoßen, über die damals im Völkerbundsitz in Genf diskutiert wurde. Der Begriff des »Weltnaturschutzes« machte die Runde. Es war die Rede von der Solidarität mit gejagten Walen, von gerechter Nutzung der Rohstoffe und vom endgültigen Stopp der Öleinleitungen in die Meere. Tiertransporte ohne Qual lautete eine der Forderungen, grenzübergreifende Naturreservate eine andere. Die Appelle zum weltweiten Schutz von Naturschönheit und zum Aufbau eines gemeinsamen Managementsystems waren Auslöser teils kontrovers geführter Debatten. Diese Visionen wurden verschriftlicht und erörtert, sie erreichten die Agenda des Völkerbundes und inspirierten Konventionen. Gewiss, Tiere, Pflanzen oder Lebensräume als Bedeutungsträger mit eigener ökologischer und historischer Dimension waren dem Völkerbund fremd. Die Bedeutung nichtmenschlicher Wirklichkeit und Phänomene war in Genf kaum politikrelevant. Wohl aber manifestiert sich in den Quellen, dass der Völkerbund Anlass sah, sich mit den Wechselwirkungen zwischen Mensch und Natur auseinanderzusetzen. Als die Staatengemeinschaft in den 1920er-Jahren begann, ein neues Verständnis integraler Weltpolitik zu propagieren, kündigte sich an, dass aufgrund eines sich rasch ändernden Mensch-Natur-Verhältnisses Konflikte zu bewältigen sein würden. Sie wurden zum Gegenstand diplomatischer Aushandlungen.

Der Völkerbund spielte eine wichtige Rolle als Austragungsort der ersten Auseinandersetzungen, aus denen die heutige Umweltdiplomatie resultiert.³ Noch vor Aufnahme der offiziellen Geschäfte begannen hoch motivierte Freunde und Freundinnen der Natur 1919, dem Völkerbundsekretariat mit ihren Anliegen die Aufwartung zu machen. Die Affinität der international versierten Naturschützerinnen und Naturschützer zum Völkerbund kam nicht von ungefähr. Er diente nach dem Ersten Weltkrieg als Projektionsfläche für Weltverbesserungsideen aller Art. Die neue Diplomatie, die hier installiert werden sollte, so die Ursprungsidee, würde nicht nur die Beauftragten der nationalen Regierungen einbeziehen, sondern auch Akteure, die bisher kaum Einfluss auf die zwischenstaatliche Politik hatten nehmen können.⁴ Die kleine international orientierte Naturschutz-

³ Umweltdiplomatie umfasst alle staatlichen und nicht-staatlichen Verhandlungen, die zu grenzüberschreitenden Abkommen zum Schutz natürlicher und lebender Ressourcen der Welt vor Übernutzung und Verschmutzung führen; vgl. Cioc 2009a: 333.

⁴ Vgl. Wilhelm 2006: 177–183.

szene versuchte, das neue Forum der Weltpolitik für sich zu nutzen – ein Hinweis darauf, dass die diplomatischen Verhandlungen über den Schutz von Natur schon in den Anfängen zivilgesellschaftlich geprägt waren.⁵ Diese Impulse stießen auf Expertengremien und eine Beamtenschaft, die sich nun auch mit der Nutzung der natürlichen Gemeingüter der Welt beschäftigten sollten.

Der Völkerbund in Genf wurde zum Ort für die Konfiguration eines die Meere und Kontinente übergreifenden, grenzüberschreitenden Umweltregimes, das Prinzipien, Normen und Verfahren für den Umgang mit Natur mit dem Anspruch auf internationale Verbindlichkeit zu entwickeln begann.⁶ Gleichzeitig entspann sich zwischen den unterschiedlichen Akteuren, nämlich Regierungen, internationalen Institutionen, Individuen und informellen Zusammenschlüssen, eine Auseinandersetzung über gemeinsame, nachhaltig zu nutzende und zu schützende Räume und Güter, die sich in ihrer Vielfalt recht treffend mit dem heutigen Begriff der Global Environmental Governance beschreiben lässt.⁷ Zwar erzielten aus der Vielzahl anfänglich mit großem Enthusiasmus verfolgte Initiativen nur wenige unmittelbaren Erfolg. Wer aber nach Geschichte und Wirkungen großer Ideen sucht, kommt nicht umhin, zu untersuchen, wie sie sich im Räderwerk der Realpolitik aufspalteten. Es wird schnell klar, dass von den vollmundig vorgebrachten Verheißungen nur wenige diese Prozedur überlebten. Der Völkerbund betrieb jedoch nicht nur internationale Umweltdiplomatie, sondern schuf auch eine entsprechende bürokratische Infrastruktur. Für die Historikerin bedeutet das, dass sie den Akteuren und ihren oft hoch motivierten Projekten durch die Mühlen trockener Verwaltungsvorgänge folgen muss, um diese Projekte am Ende in aller Regel verhältnismäßig entstellt und bar ihrer ursprünglichen Radikalität wiederzufinden. Es ist eine Forschungslandschaft, in der sich die historischen Akteure selten offen verhalten. Vielmehr müssen ihre Motive und Interessen aus einem Gestrüpp von Wiedervorlagen, Nachfragen, Erörterungen und nationalstaatlichem Kalkül freigelegt werden. Erst bei der Sezierung der dichten Lagen von Verwaltungsvorgängen kristallisieren sich die entscheidenden Auseinandersetzungen heraus, die für eine Nachhaltigkeit der Diskussionen sorgten.

⁵ Kurk Dorsey spricht in diesem Kontext von »citizen diplomacy«; Dorsey 2005: 582.

⁶ Zum Begriff des Umweltregimes vgl. Meyer/Frank/Hironaka/Schofer/Tuma 2005; Chasek/Downie/Brown 2006: 31.

⁷ Commission on Global Governance 1995: 2f.; Speth/Haas 2006: 1-8.

Über die Analyse dieser oft zähen und desillusionierenden Prozesse lassen sich allerdings die Ursprünge der heutigen globalen Umweltpolitik rekonstruieren.

Fünf Leitfragen strukturieren das Erkenntnisinteresse der Studie:

Erstens geht es um die Akteure der frühen Initiativen des internationalen Naturschutzes. Wer waren sie, woher kamen sie, was trieb sie an?

Daran schließt sich zweitens die Frage nach den konkreten stofflichen Problemen und Entwicklungen an, die Anlass für die Intervention des Völkerbundes gaben. Welche Naturnutzungen wurden als international relevante Umweltprobleme deklariert, welche Interessen waren involviert?

Die dritte Frage beschäftigt sich damit, welche Werte das Handeln bestimmten – wie gestaltete sich die normative Aushandlung des Mensch-Natur-Verhältnisses in der Moderne? Immer wieder war es Thema, bestimmte ethische Maßstäbe für die Naturnutzung via Völkerbund zu internationalisieren.

Viertens sollte die Frage nach den Zeitdimensionen von Umweltdiplomatie geklärt werden. Ein zentrales Dilemma der globalen Umweltpolitik ist ihre Verzögerung, ihr Timelag. Menschen, die sich mit Natur- und Umweltschutzfragen beschäftigen, beobachten einen akuten Missstand, der ihrem Empfinden nach des sofortigen Eingriffs bedarf. Internationale Politik hat aber oft verzögerte Reaktionszeiten, nicht selten von mehreren Jahren. Die Akten des Völkerbundes geben Auskunft über den Alltag solcher Verzögerungen. War der Völkerbund gar nicht in der Lage, rasche Lösungen zu realisieren? Inwiefern spiegelt sich hier das strukturelle Problem einer Weltorganisation wider, zeitnah auf Mensch-Natur-Konflikte zu reagieren? Zur Beantwortung dieser Frage war es notwendig, den ursprünglich vorgesehenen Untersuchungszeitraum zu erweitern. Der Völkerbund ist in der historischen Forschung meist monolithisch als begrenztes und erfolgloses Phänomen dargestellt worden. Begrenzt, weil er nur ein Vierteljahrhundert zwischen 1920 und dem Ende des Zweiten Weltkriegs Bestand hatte; erfolglos, weil seine Tätigkeit eben den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermochte. Die Beschäftigung mit der Umweltdiplomatie des Völkerbundes vermag hier ein viel differenzierteres Bild zu zeichnen. Nicht nur griff der Völkerbund in Bezug auf umweltpolitische Themen und Verhandlungszereemonien bereits vorhandene Debatten auf. Dehnt man den zeitlichen Horizont der Untersuchung bis in die 1950er-Jahre aus, dann wird deutlich, welche naturschutzrelevanten Initiativen des Völkerbundes Verbindungsnahte mit den heute bestehenden Regelwerken

aufweisen. So lässt sich nachweisen, dass die umweltdiplomatischen Impulse und Naturschutzdebatten der Zwischenkriegszeit die Kriegsergebnisse überstanden, aber auch aufzeigten, welche Initiativen abbrachen und welche sich in den Nachkriegsjahren sogar verstärkten.

Fünftens soll die Entstehung von Expertise beleuchtet werden. Wie gelangte der Völkerbund an wissenschaftliche Grundlagen, auf denen Naturschutz diskutiert wurde? In dieser Hinsicht ist die Studie auch ein Beitrag zur internationalen Wissensgeschichte der Umwelt in den Zwischenkriegsjahren.

Darüber hinaus ist sie ein Beitrag zu einer globalen Umweltgeschichte. Die ökologische Verletzlichkeit des Gemeinschaftsraumes Erde bestimmt inzwischen zu einem gewichtigen Teil unsere globale Identität. Artensterben im großen Stil, Landdevastierung, Kontamination von Lebensräumen und Klimawandel standen und stehen auf der Agenda der Weltkonferenzen, die seit Stockholm 1972 unter der Obhut der Vereinten Nationen, der Nachfolgeorganisation des Völkerbundes, stattfanden. Die Veränderungen der Umwelt binden die Menschheit nicht nur in ökologischer, sondern auch in sozialer und politischer Hinsicht eng zusammen. Die Probleme zwingen die Menschen als Bewohnerinnen und Bewohner des Planeten in eine gemeinsame Haftung. Diese Erfahrung der gemeinsamen Abhängigkeit vom Zustand der Biosphäre stellt neben neuen Kommunikationssystemen und dem Welthandel ein wesentliches Kennzeichen der Globalisierung dar.⁸ Das Erkennen von weltumspannenden Abhängigkeiten hat Agenturen hervorgebracht, die verbindliche Regelwerke für den nachhaltigen Umgang mit dem gemeinsamen Raum zu etablieren suchen. Über deren historische Herkunft ist aber kaum etwas bekannt. Für das Gestern war und ist angesichts der Dringlichkeit der Zukunftssicherung bisher wenig Platz. Die Institutionen bleiben insofern ein Stück identitätslos, ihre Visionäre unbekannt. Im Völkerbund fanden aber wegweisende und in ihrer Verbindung mit dem heutigen Umweltregime vergessene Debatten über den Umgang des Menschen mit der Natur statt. Diese Studie soll die eklatante Forschungslücke schließen.

⁸ Osterhammel/Petersson 2007: 13, 26; Giddens 2001: 12, 33–50.

1.1 Forschungsstand

Die Erforschung der Umweltdiplomatie einer internationalen Organisation wie des Völkerbundes bedarf einer interdisziplinären Herangehensweise, die umwelt-, diplomatie- und rechtshistorische Perspektiven berücksichtigt. Ebenso spielt die Geschichte der sozialen Bewegungen angesichts der Bedeutung des Völkerbundes als Hoffnungsträger einer globalen Steuerung umweltpolitischer Belange eine wichtige Rolle. Über Naturschutz als Verhandlungsgegenstand des Völkerbundes liegen bisher keine Untersuchungen vor. Auffällig ist, dass das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in der Darstellung seiner Geschichte keinerlei Bezug auf die frühen Entwicklungen nimmt.⁹ Es bezieht sich in seiner Selbstdarstellung fast ausschließlich auf das für die globale Umweltpolitik als Geburtsstunde geltende Jahr 1972 – ein Anzeichen der »Geschichtsvergessenheit« aktueller internationaler Umweltpolitik. Der britische Historiker Paul Kennedy, der 2006 eine Geschichte der Vereinten Nationen schrieb, in der er auch dem Völkerbund Tribut zollte, legte zwar großes Augenmerk auf die Vereinbarungen zur internationalen Umweltpolitik der UN. Aber auch er konstatierte lediglich, dass sie »im Rahmen dieser Geschichte erst sehr spät« auftauchten.¹⁰ Die Grundsteine dieser Politik scheinen vergessen.

Umfangreiche Literatur für die historische Einordnung des Untersuchungsfeldes findet sich in den Forschungsbereichen zur allgemeinen Geschichte des Völkerbundes sowie der internationalen Umweltpolitik und Umweltbewegung. Nach seinem Ende entstanden eine Reihe guter Überblicksdarstellungen.¹¹ Während die ältere Literatur die Sicherheits- und Friedenspolitik in den Vordergrund stellt, erweitern jüngere Untersuchungen die Perspektive auf soziale und ökonomische Bemühungen. Lange hatte die Geschichtswissenschaft nur Hohn und Spott für den Völkerbund

⁹ UNEP o. J., www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf (zuletzt eingesehen am 30. November 2010); Ivanova 2007.

¹⁰ Kennedy 2007: 186.

¹¹ Die erste grundlegende historiografische Arbeit veröffentlichte 1952 der Brite und langjährige Völkerbundbeamte Francis Paul Walters 1969. Den letzten kommentierten Literaturbericht der deutschen Forschung publizierte 1976 Alfred Pfeil; er umfasst eine kurze Geschichte des Völkerbundes; Pfeil 1976. Der britische Historiker Fred S. Northedge legte 1986 eine kritische Überblicksdarstellung vor. Das Archiv des Völkerbundes veröffentlichte einen Sammelband zur Sozial- und Organisationsgeschichte: *United Nations Library at Geneva/The League of Nations Archives 1996*. Bibliografisch ist der Stand der früheren Forschung gut erschlossen: Ghebalí 1980.

übrig und vermittelte den Eindruck, dass, wer sich mit dem gescheiterten Projekt beschäftige, sich mitsamt seinem Thema ins akademische Abseits gebe. Die renommierte Historikerin und Urenkelin des britischen Premierministers David Lloyd George, Margaret MacMillan, konstatierte noch 2001, dass »only a handful of eccentric historians still bother to study the League of Nations«. ¹² Aber das Studium der Völkerbundgeschichte ist keineswegs mehr nur einer versponnenen Minorität vorbehalten. Die Geschichtswissenschaften globalisieren sich. Nicht nur wird die Nationalgeschichte immer häufiger in einen internationalen Kontext gestellt, es treten auch die Vielstimmigkeit und Gleichzeitigkeiten in den Fokus der Forschenden. Bei historischen Studien wird zunehmend auf relationale Komponenten geachtet. Historikerinnen und Historiker befinden sich selbst in einem neuen Weltkontext, der sie gewahr werden lässt, dass die aktuelle Globalisierung im Sinne von großen Transformationsprozessen und »strukturellen Fernverflechtungen« fast der Normalfall ist. ¹³ In diesem Kontext hat auch der Völkerbund neue Aufmerksamkeit erfahren. Die transnationale Geschichte hat den Reichtum der Quellen im Völkerbundarchiv neu entdeckt; die Genfer Organisation wird nicht mehr als isoliertes Phänomen, sondern als Meilenstein in einer langen Linie internationaler Kooperation wahrgenommen. ¹⁴ 2006 publizierte die *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* ein eigenes Schwerpunktheft zu dem Thema. ¹⁵ Zudem liegen inzwischen exzellente Arbeiten zu einzelnen Themenbereichen vor. Das Forschungsdefizit bei detaillierteren Untersuchungen zu den einzelnen Organen des Völkerbundes löst sich allmählich auf. ¹⁶

Der Forschungsstand zur Geschichte internationaler Umweltpolitik ist im Gegensatz zu den Publikationen zur Zivilgesellschaft, Globalisierung und zu internationalen Beziehungen verhältnismäßig überschaubar. ¹⁷ Die Geschichte der Umweltdiplomatie gewinnt erst allmählich die Aufmerksamkeit der Zunft, was umso erstaunlicher ist, da eines der wichtigsten

12 MacMillan 2003: 83.

13 Osterhammel/Peterson 2007: 112; Herren 2009: 1–3; Conrad/Ecker 2007.

14 Fleury 1998: 516ff.

15 *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 2006: »Globalisierung und transnationale Zivilgesellschaft in der Ära des Völkerbundes«, 54. Jg., H. 10.

16 Eine gute Übersicht über jüngere Studien gibt Gray 2007.

17 Bezüglich der internationalen Zusammenarbeit und der Rolle der NGOs sind folgende Werke besonders aufschlussreich: Herren 2009; Iriye 2002; Heins 2002; Charnovitz 1997. Zu den Desideraten der internationalen Umweltgeschichtsschreibung vgl. Uekötter 2007: 37–40, 73.

zeitnah erschienenen Bücher zur Entstehung der internationalen Umweltdiplomatie aus der Feder eines Historikers stammt. Sherman Strong Hayden veröffentlichte 1942 eine fundierte Analyse verschiedener Konventionen, die unter anderem unter der Ägide des Völkerbundes entstanden waren.¹⁸ Aber seine Monografie geriet in Vergessenheit. Stattdessen begannen Politik- und Sozialwissenschaften in den 1980er-Jahren zurückzublicken. Die wichtigste Übersicht schrieb John McCormick. In seiner Studie *The Global Environmental Movement* liefert der englische Politikwissenschaftler eine fundierte Zusammenfassung der Entstehung und Entwicklung nicht nur der Umweltbewegung, sondern auch ihrer politischen Implikationen.¹⁹ Es ist allerdings bezeichnend, dass sich lediglich eines der elf Kapitel seines Buches mit der Zeit vor 1945 befasst. Ein Werk, das sich mit der Entwicklung des verbandlichen internationalen Naturschutzes auseinandersetzt, stammt aus der Feder von Martin Holdgate.²⁰ Der langjährige Funktionär der *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) beschreibt die Vorläufer seiner Organisation und deren personelle Netzwerke. Als Standardwerk für die Entwicklung internationaler Umweltpolitik gilt Lynton Caldwells »International Environmental Policy«.²¹ Für diese Monografien gilt ebenso wie für die zahlreichen Artikel zur Entwicklung internationaler Umweltpolitik, dass sie die Aktivitäten des Völkerbundes nicht zur Kenntnis nehmen. Es wird einhellig davon ausgegangen, dass Ansätze internationaler Natur- bzw. Umweltschutzpolitik vor dem Zweiten Weltkrieg, wie beispielsweise das Vogelschutzabkommen von 1902, nahezu wirkungslos blieben und dass sie in diesem Kontext höchstens als Indikatoren für ein sich zögerlich entwickelndes Problembewusstsein gewertet werden können.

Auch die einschlägigen Werke zur Entstehung des internationalen Rechts und des Umweltvölkerrechts berücksichtigen die frühen Initiativen lediglich am Rande²² oder datieren die Entstehung der Debatten über den Schutz der maritimen Lebensräume auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.²³ Über frühere Debatten und Initiativen finden sich hier keinerlei Hinweise. Der Soziologe David John Frank untersuchte die Entstehung

18 Hayden 1970.

19 McCormick 1995.

20 Holdgate 1999.

21 Caldwell 1996.

22 Beyerlin 2000: 5ff.; Vitzthum 2007.

23 Grewe 2008: 126f.

internationaler Umweltabkommen im Zeitraum von 1900 bis 1989.²⁴ In seiner Übersicht von 154 umweltrelevanten internationalen Verträgen gehen einige auf den Völkerbund als Initiator oder Vermittler zurück. Frank u. a. konstatierten hinsichtlich der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs), »[they] participated in a world-level rationalized discourse around nature long before nation-states were interested.«²⁵ In einer von ihm mitverfassten Studie über die Entstehung des globalen Umweltregimes heißt es allerdings nur lapidar, dass die »Schaffung des Völkerbundes 1919 die Sache kaum voran« brachte.²⁶ Für alle diese Studien gilt, dass sich die historische Darstellung internationaler Umweltpolitik auf Eckdaten wie Konferenzen oder Abkommen beschränkt. Die vertiefte Auseinandersetzung mit originären Quellen, mit einzelnen Akteuren, die Untersuchung und Analyse der Genese und der zeitgenössischen Bedeutung dieser Konferenzen und Abkommen standen noch aus.

Auf die komplexe historische Struktur von internationalen Umweltverhandlungen machten Kurk Dorsey und Mark Lytle aufmerksam.²⁷ Ihre Geschichte beschränkt sich keineswegs auf die grüne Seite internationaler Beziehungen zwischen Staatsregierungen. Denn, so stellt der amerikanische Umwelthistoriker Mark Cioc fest, mehr als in anderen Bereichen der Diplomatie haben sich im Natur- und Umweltschutzbereich nichtstaatliche Akteure in die Verhandlungen eingemischt oder haben sie zumindest angestoßen.²⁸ 2009 hat Cioc eine Analyse von drei internationalen Artenschutzabkommen aus der Vor- beziehungsweise Zwischenkriegszeit vorgelegt. Zwar spielt der Völkerbund in seinen Abhandlungen im Zusammenhang der Walfangkonvention nur eine Nebenrolle, die von Cioc zudem als schwach beschrieben wird. Allerdings kommt Cioc zu einer treffenden Schlussbewertung hinsichtlich der Geschichtsschreibung internationaler Umweltdiplomatie. Die Bedeutung der frühen Artenschutzabkommen sei nur in ihrer Einordnung in den Gesamtkontext der Umweltpolitikgeschichte des 20. Jahrhunderts zu verstehen. Sie markieren den »beginning point, not the end point, of a long-term diplomatic effort.«²⁹ Es zeichnet sich ab, dass sich Natur als gemeinsames Gut der Menschheit zu einem

24 Frank 1995.

25 Frank/Hironaka/Meyer/Schofer/Tuma 1999: 99.

26 Meyer/Frank/Hironaka/Schofer/Tuma 2005: 248.

27 Dorsey 1998; Lytle 1996. 2008 erschien auch ein Themenheft zur Umweltdiplomatie: *Diplomatic History* 2008, Jg. 32, H. 4.

28 Cioc 2009a: 333.

29 Cioc 2009b: 153.

Forschungsfeld entwickelt, auf dem Diplomatie- und Umweltgeschichte zunehmend interdisziplinär zusammenarbeiten werden, oder wie es der Umwelthistoriker Donald Worster formulierte: »The fields of diplomatic and environmental history, both born to travel, are beginning to travel together.«³⁰

Einige wenige Arbeiten berücksichtigen die Teilaspekte der Naturschutzpolitik des Völkerbundes. Sonia Zaide Pritchard widmet ein Kapitel ihrer Untersuchung über die Geschichte der Regulierung von Ölverschmutzung dem Thema »The League of Nations and Oil Pollution«.³¹ Allerdings berücksichtigte sie keine Quellen des Völkerbundarchivs, weshalb ihre Schilderung keine Auskunft über die interne Diskussion des Völkerbundes gibt und sich auf die Binnensicht des britischen *Foreign Office* und dessen Auseinandersetzung mit nationalen Wirtschaftslobbyisten und Nichtregierungsorganisationen beschränkt. Nichtsdestotrotz liefert Pritchard eine wichtige Studie, die die Bedeutung der englischen Naturschutzbewegung für die Entstehung einer öffentlichen Debatte rekonstruiert. Eine zweite wichtige Arbeit zu einem Artenschutzthema, das vom Völkerbund initiiert wurde, stammt von Patricia Birnie.³² In ihrer umfassenden Studie wird die Arbeit des Völkerbundes an der internationalen Konvention zur Regulierung des Walfangs als eine historische Etappe zum internationalen Regime untersucht. Auch die profunde Diskursanalyse von Charlotte Epstein, die sich mit dem Wandel von Walschutzpolitik im 20. Jahrhundert beschäftigt, erwähnt die Genfer Verhandlungen nur am Rande.³³ Schließlich analysierte auch der amerikanische Politikwissenschaftler Lawrence Juda in seiner Arbeit über die Entstehung einer globalen Meerespolitik Teilaspekte der Völkerbundinitiativen.³⁴

Die Fachliteratur zum internationalen Umweltrecht ist seit Anfang der 1970er-Jahre förmlich explodiert. Der ausufernde globale Verhandlungsprozess über den Gebrauch der gemeinschaftlichen Biosphäre schlägt sich

30 Worster 2008: 639.

31 Pritchard 1987.

32 Birnie 1985.

33 Epstein 2008: 74–77. Epstein hat eine brillante Analyse der Walfangdebatten im 20. Jahrhundert geschrieben. Allerdings kennt sie offenkundig nicht die gedruckten Dokumente des Völkerbundes. So haben sich bei der Beschreibung seiner Aktivitäten einige sachliche Fehler eingeschlichen. Unter anderem bezeichnet sie den Internationalen Rat für Meeresforschung als Organ des Völkerbundes und schreibt ihm Aussagen zu, die von dem argentinischen Juristen Suárez stammen (74f.).

34 Juda 1996.

hier konkret in langen Regalmetern der juristischen Bibliotheken nieder.³⁵ Allerdings kommen in dieser juristischen Literatur die Ursprünge des Weltumweltrechts in aller Regel als Fußnote vor.³⁶ Eine historische Darstellung für die ersten Übungsräume des Völkerumweltrechts und die zukünftige Umweltdiplomatie über bilaterale Abkommen hinaus stand bisher noch aus.

1.2 Quellen

Der Völkerbund war eine Produktionsstätte großer Mengen eng bedruckten Papiers. Es war geduldiger Träger und wichtigstes Medium zur Überlieferung der Tätigkeit. Protokolle von Debatten über Resolutionen, Entwürfe von Resolutionen, Resolutionen in ihrer Endform, Umfragen, Antworten auf Umfragen, Auswertungen von Umfragen, Konventionen in ihrer langwierigen Genese: Fast jeder Schritt wurde stenografiert, getippt, vervielfältigt, korrigiert, übersetzt und schließlich veröffentlicht. Diese Texte wiederum wurden an Regierungen, Verwaltungen, Universitäten, nationale und internationale Organisationen, an Bibliotheken – kurz, an Multiplikatoren aller Art verbreitet. Kaum ein anderer hat diese überbordende Publikationswut so bildhaft beschrieben wie der deutsche Sozialdemokrat Max Beer: »Am Anfang war das Papier, und dann war wieder Papier«. Die Räumlichkeiten des Völkerbundes seien erfüllt von diesem Papier, das »nun herausquillt aus den Büros, die Korridore erobert, über den Fahrstuhl und die Treppen in die Säle und in die Hallen herabstürzt und in gewaltigen Lawinen die ganze bewohnte Erde überschüttet.«³⁷ Die Publikationswut war Ausdruck des eisernen Willens des Völkerbundes, seine Politik transparent und öffentlich zu machen. Allein auf Basis der gedruckten Quellen ließe sich durchaus *eine* Geschichte der Debatten über Natur und Umwelt schreiben. Allerdings würde das nicht der Komplexität der Ak-

35 Siehe dazu die Datenbank der Fachabteilung für Umweltrecht der IUCN, des Environmental Law Centers in Bonn, die in Kooperation mit UNEP und FAO zur Verfügung gestellt wird: <http://www.ecolex.org> (zuletzt eingesehen am 30. März 2010).

36 Barbara Lausche, die im Auftrag des IUCN eine grundlegende Arbeit zur historischen Entwicklung des Umweltrechts geschrieben hat, misst dem Völkerbund in dieser Hinsicht keine Bedeutung zu; Lausche 2008. Zu einer Skizze historischer Vorläufer des heutigen Umweltrechtssystems vgl. Heijnsbergen 1997.

37 Beer 1932: 262f.

teure und ihres kommunikativen Miteinanders gerecht. Der Anspruch des Völkerbundsekretariats an Teilhabe und Offenheit einerseits sowie die Hierarchie, die Konventionen der internationalen Verwaltung und Diplomatie andererseits führten zu einem vielschichtigen und heterogenen Kommunikationsprozess, der streckenweise jenseits der publizierten Quellen stattfand und der nur archivalisch rekonstruiert werden kann.

Der Völkerbund hatte sich auf die Fahnen geschrieben, im Rahmen seiner Möglichkeiten auf die Bedürfnisse auch nichtstaatlicher Institutionen einzugehen und deren Wissen zu nutzen. Die Rolle der heute so genannten ›Zivilgesellschaft‹ in der naturschutzrelevanten Politik des Völkerbundes muss daher besonders berücksichtigt werden. Die Vielstimmigkeit der Meinungen findet sich weniger in den offiziellen Drucksachen des Sekretariats als in den Akten, die die Konventionsentwürfe vorbereiteten oder begleiteten. Sie bilden die Grundlage für die vorliegende Rekonstruktion der Debatten über Natur und Umwelt. Diese Akten eröffnen den Blick nicht nur auf die internen Auseinandersetzungen, sondern auch auf die so genannte ›citizen diplomacy‹, die sich in Briefen und Petitionen von betroffenen Menschen und Netzwerken an den Völkerbund materialisierte. Der Völkerbund beziehungsweise sein Sekretariat verstanden sich als ein internationales Forum, als ein Spiegel der entstehenden »international society« oder der »global community«, wie es Akira Iriye ausdrückte.³⁸ Die Ergebnisse der Umfragen, die das Völkerbundsekretariat in die Welt schickte, geben folglich Aufschluss darüber, aus welchen Ländern welche Impulse für die Diskussion über den zukünftigen Umgang mit Natur und Umwelt kamen. Die Internationalität der Völkerbundgeschichte birgt die Bürde eines ausufernden Raumes in sich. Die An- und Umfragen des Völkerbundes lösten gewissermaßen ein Echo aus, das die Reaktionen der zuständigen nationalen Behörden und Verwaltungen wiedergibt. Im Fall der langjährigen Konflikte, die das Problem der Ölverschmutzung der Meere in Großbritannien auslöste, bot sich die Gelegenheit, die nationale Dimension eines im Völkerbund diskutierten Themas in staatlichen und privaten Archiven zu recherchieren.

Die Bedeutung von Bildern und Fotografien als Quelle ist in den letzten Jahren zunehmend anerkannt worden.³⁹ Der Fundus an bildlichen Quellen zum Thema Naturschutz im Völkerbundarchiv ist allerdings überschaubar. Es gab kaum Anlass für die Beamtenschaft, die Probleme in

³⁸ Iriye 2002: 21–25.

³⁹ Zur visuellen Geschichte vgl. Paul 2006; Jäger 2009; Jäger/Knauer 2009.

Szene zu setzen. Die visuellen Erinnerungen an die Debatten beschränken sich auf die Fotos von Kommissionen und einzelnen Protagonistinnen und Protagonisten des Sekretariats. Hier haben sich Porträts und Gruppenbilder erhalten, die Menschen zeigen, die sich den Kopf über Arten- und Landschaftsschutz zerbrachen.⁴⁰ Ganz anders als weite Teile der Naturschutzbewegung, die teilweise bereits über ein reiches Repertoire der visuellen Inszenierung ihrer Anliegen verfügte, setzte das Völkerbundsekretariat in der Naturschutzdebatte noch keine Bilder ein. Das kann ein Hinweis sowohl darauf sein, dass man in Genf in den Anfangsjahren noch nicht den Professionalisierungsgrad der NGOs in medialen Dingen erreicht hatte, als auch dass den Naturschutzfragen noch keine Notwendigkeit einer breiteren Veröffentlichung zugestanden wurde. Aufschlussreich sind jedoch die Logos, dekorativen Briefköpfe und Abbildungen, die in den Korrespondenzen erhalten sind. Besonders die Signets der Verbände, die ihre Statements nach Genf schickten, erweisen sich zum Teil als sehr aussagekräftig.

Um eine Überprüfung der Genfer Völkerbundarchivalien und der Akten des *UNESCO-Archivs* in Paris aus externer Perspektive vorzunehmen, wurden auch nationale staatliche sowie private Archive konsultiert und einige Bestände korrespondierender Organisationen untersucht. Zu diesen Archiven gehören das britische *National Archive*, das wichtige Akten zur Ölpestfrage vorhält, das *Schweizer Bundesarchiv*, das *Staatsarchiv* in Basel und die *Bürgerbibliothek* in Bern. In den historischen Beständen des *Bundesamtes für Naturschutz* in Bonn, des *Bundesarchivs Koblenz* und des *Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes* in Berlin fanden sich Hinweise auf anhängige Debatten und nationalstaatliche Diskussionen der Naturschutzfragen. In den Archiven der *Royal Society for the Protection of Birds*, dem Archiv der *Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals* und dem Archiv der IUCN in Gland konnten Aspekte der NGO-Arbeit rekonstruiert werden.

40 Vgl. dazu die Fotosammlung des Völkerbundes, online unter <http://www.indiana.edu/~league/photos.htm> (zuletzt eingesehen am 12. Dezember 2010).

1.3 Methode und Begriffe

Umweltgeschichte ist in ihrem Interesse an den Interaktionen zwischen Gesellschaft und ihrer natürlichen Umwelt notwendigerweise interdisziplinär. Nähert man sich dem Völkerbund aus umwelthistorischer Perspektive, reicht es daher nicht, lediglich Diplomatiegeschichte mit souveränen Staaten als Akteuren zu betreiben und die Veränderungen internationaler Umweltpolitik zu rekonstruieren. Die naturschutzrelevante Diplomatie des Völkerbundes kann nicht von konkreten ökologischen Gefährdungen, der Realität von Naturausbeutung und der Formierung globalen Umweltbewusstseins gelöst werden. Die Vielstimmigkeit der internationalen Naturschutzdebatten sowie ihre Einbettung und Deutung in historische Kontexte erforderte methodisch eine akteurszentrierte Herangehensweise. Basis für die Untersuchung ist die klassische hermeneutische Analyse schriftlicher Quellen, die die Begleitumstände und Kontexte ihrer Entstehung im Visier behält. Das Werkzeug ist das der kritischen beziehungsweise »systematischen Beobachtung« der Überlieferung.⁴¹

Zur Annäherung an die Akteure beziehungsweise der Rekonstruktion ihrer historischen Situation diene wiederholt die biografische Methode.⁴² Um das Wesen der oft anonymen internationalen Organisationen und Apparate zu konkretisieren und fassbar zu machen, ist es aufschlussreich, die Lebensläufe einzelner Protagonistinnen und Protagonisten genauer zu betrachten. Man trifft nicht nur in den Büros des damaligen Völkerbundgebäudes auf erstaunlich viele kosmopolitische Figuren, deren Lebensläufe und Internationalität bisweilen eigene Monografien wert wären.⁴³ Es wird auch deutlich, in welchem Maße immer wieder – auch in einer so großen Bürokratiemaschinerie wie dem Völkerbund – einzelne Personen über den Verlauf der Debatten entschieden. Besonders interessierten hier die biografischen Kontexte derjenigen Menschen, die die ersten Entwürfe von Konventionen oder eine Vision der besten Lösung entwickelten, die ihrerseits in der Folge oft als Diskussionsgrundlage dienen. Hier geht es nicht darum, die Geschichte »großer« Frauen und Männer zu schreiben. Oft genug wurden ihre Entwürfe im Laufe der Verhandlungen klein gemahlen und bis zur Unkenntlichkeit modifiziert. Aber es ist lohnend zu untersuchen, in

41 Winiwarter/Knoll 2007: 80.

42 Vgl. Klein 2009; Soeffner 2005.

43 Tatsächlich wächst zurzeit das Interesse an genau diesen Figuren; vgl. den Konferenzbericht von Guthörl 2010.

welchen historischen Situationen die Visionen entstanden und wie bzw. warum die besagten Akteure ihren Willen zur Veränderung formulierten. Es wird geklärt, welche Rolle die einzelnen Akteure, ihre Institutionen oder Netzwerke spielten, um die Debatten anzustoßen, zu prägen und ihnen ein öffentliches Forum zu verschaffen und wie nachhaltig sich ihre Impulse und Visionen erwiesen. Gleichzeitig wird deutlich, wie intensiv der Austausch im Netz der Fachleute war: Die Suche des Mitarbeiterstabs des Sekretariats nach Informationen über Wanderungsbewegungen der Wale, Nationalparkkonzepte oder das Driftverhalten von treibenden Öflächen generierte eine umfangreiche Korrespondenz, in der sich auch die überlappenden Verbindungen zwischen einzelnen Wissensträgern verschiedener Nationen widerspiegeln.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frühgeschichte des internationalen Umweltregimes, dem wir heute in Form von internationalen Konferenzen, Konventionen und Institutionen in Genf, Nairobi und New York begegnen. Es ist geprägt durch Vielspurigkeit.⁴⁴ Konventionen und papiergewordene Absprachen suggerieren oft, sie seien in der raschen Schrittfolge von Anlass, Debatte und Verabschiedung entstanden. Aber ein Charakteristikum der Diplomatie, der Kunst der Verhandlung, ist der lange Prozess, in dem die verschiedenen, oft sehr kleinschrittigen Unterrichtungen, Revidierungen, Entwürfe und Gegenentwürfe verhandelt werden. Es ist dieser langwierige Prozess, der die Genese des heutigen Umweltregimes kennzeichnet und der in den Quellen des Völkerbundarchivs transparent wird. Der große Vorteil dieser Quellen ist, dass sie die erwähnte Vielspurigkeit, die die Debatten über Naturschutz kennzeichneten, abbilden. Jenseits des üblichen diplomatischen Parketts waren es viele Einzelstimmen, die in ihrer Gesamtheit ein Bild eines vordringenden Widerspruchs gegen bestimmte Naturnutzungen liefern. Zudem wird deutlich, wie die genannten Probleme *innerhalb* der Organisationsstrukturen des Völkerbundes verhandelt wurden. Die Analyse der beteiligten Gremien, Kommissionen und Individuen kann Aufschluss über die Verortung des Konfliktgegenstandes »Natur« in ökonomisch, sozial oder kulturell definierten Zuständigkeitsbereichen geben.

Schließlich interessiert aus umwelthistorischer Perspektive auch die spezifische Stofflichkeit der Konflikte. Das Problem, das sich im Verlust eines pittoresken Landstriches, dem Verenden eines ölverschmierten

44 DeSombre 2006: 1f.

Vogels oder dem Abschuss eines Pottwolkalbes manifestierte und Anlass für Debatten gab, ist in dieser Untersuchung von Bedeutung. Vögel und Wale waren fassbare Lebewesen – nicht nur Diskursgegenstand. In dieser Arbeit wird dem realen Objekt der Debatten Raum gegeben und eine Praxis des umwelthistorischen Arbeitens angestrebt, die auf eine Integration von symbolischer und materieller Welt zielt.⁴⁵ Natur und Umwelt bieten ein großes, flexibles und möglicherweise beliebiges Begriffsfeld, in das im Grunde genommen die ganze Welt passt. Im Völkerbund wurden viele Fragen behandelt, die durchaus von umwelthistorischer Relevanz sind.⁴⁶ Der Fokus der vorliegenden Untersuchung zur Umweltdiplomatie des Völkerbundes liegt jedoch auf den Diskussionen über die Einrichtung einer zentralen Stelle für Naturschutz, auf dem Walfang, der Ölverschmutzung, dem Tierschutz und dem Schutz von Naturschönheiten. Hier treten nicht nur Motivationen hervor, die durch klassische Naturschutzinteressen – also Arten- oder Landschaftsschutz – bedingt waren. Vielmehr wurden hier bereits Fragen zum Umgang mit Gemeingütern und Rohstoffen oder mit großflächigen Lebensräumen wie den Meeren erörtert.

45 Winiwarter/Knoll 2007: 86.

46 So beschäftigte sich die Wirtschaftssektion des Völkerbundes mit dem so genannten »Timber Problem« und diskutierte die internationale Zukunft einer rationellen Holz- und Waldnutzung. Im Vordergrund standen allerdings nicht Naturschutzaspekte, sondern die ökonomischen Schwierigkeiten der Holzindustrie und Forstwirtschaft. Nach der riesigen Nachfrage der unmittelbaren Nachkriegszeit begann der Holzmarkt unter einer massiven Überproduktion zu leiden. Eine Lösung sahen die Wirtschaftsfachleute des Völkerbundes zwar darin, die Wälder der Welt gemäß ihrer natürlichen Reproduktionsrate zu bewirtschaften, also ohne das so genannte Waldkapital anzugreifen: »A return to the rational exploitation of forests is essential [...]. The international limitation of felling during the present period of reduced consumption would help to preserve the forest capital – which is built up during long decades – from heavy loss. It would reduce the evil which is at the root of all the troubles from which the timber market is suffering – namely, over-production.« Aber gleichzeitig waren sie sich einig, dass dieses Problem nicht international würde gelöst werden können, da die Regulierung der Holzressourcen ausschließlich Sache der souveränen Staaten sei: »[T]here is no international means of control for the limitation of fellings«; VBAR: Economic Section: The Timber Problem. Its International Aspects. C.493.M.239.1932.IIb., Genf 1932: 9f. Auch im Kontext von Gesundheits- und Wohlfahrtspolitik sind Debatten geführt worden, die über die sozialen Bedürfnisse nach einer intakten Lebensumwelt Aufschluss geben dürften; vgl. Borowy 2003: 190; vgl. auch die Eintragungen zu den Themen »Housing«, »Sewage Disposals«, »Water Supply«, »Public Health« und »Use of Poisons in Agriculture against Parasites« in Bibliography of the Technical Work of the Health Organisation of the League of Nations 1945.

Der Völkerbund war eine durch die europäischen Großmächte geprägte Organisation, die wiederholt nur als eine institutionelle Erweiterung nationalstaatlicher Außenpolitik diente. Dennoch bietet er günstige Ausgangspunkte für eine Arbeit mit globalhistorischen Interessen. Hier hinterließen Akteure ihre Spuren, die keineswegs nur von den Mächtigen der Welt nach Genf delegiert worden waren. Der Völkerbund eröffnete ein Forum, das noch nicht dagewesene Teilnahmemöglichkeiten für Akteure unterschiedlichster Provenienz bot. Dank der Umfragen, die das Sekretariat zur Klärung der Weltlage rund um den Globus schickte, kam ein viestimmiges Echo zurück, das uns heute konkrete Hinweise über den Zustand des Welt der 1920er- und 1930er-Jahre sowie die Lokalität der Globalität liefert. Hier wurde beispielsweise sichtbar, wie sich der globalisierte Problemstoff Erdöl auf Algenplantagen an der japanischen Küste auswirkte oder wie der globalisierte Nahrungsmittelmarkt die Störfischerei in Rumänien beeinflusste.⁴⁷ Insofern spielen bei dieser Untersuchung globalhistorische Methoden und Fragen nach Internationalität, Verflechtungen und systemischen Zusammenhängen eine zentrale Rolle. Sie entspricht damit der Aufgabe, die Bruce Mazlish und Akira Iriye für die Globalgeschichtsschreibung konkretisiert haben: »It focuses on the theme of globalization that runs through the history of the past.«⁴⁸ Der äußere Raum der Globalisierung ist der Planet Erde. Deshalb ist auch die Frage nach dem Schutz der gemeinsamen Biosphäre, in der sich die Menschheit aufhält, von solch zentraler Bedeutung in den heutigen Globalisierungsdebatten. Innerhalb des Völkerbundes haben sich Strukturen entwickelt, in der die Entstehung eines globalen Umweltregimes angelegt war. Daher ist diese Arbeit auch als ein Beitrag zur Globalgeschichte heutiger Umweltpolitik zu verstehen.

Die Benutzung einiger Begriffe bedarf einer kurzen Erläuterung. Der Begriff »Umwelt« wird bei der Beschreibung der Prozesse im Völkerbund zurückhaltend verwendet, denn die Zeitgenossen dort operierten in aller Regel mit den Termini »Natur« oder »Ressourcen«. Trotzdem erweist es sich als sinnvoll, den Aushandlungsprozess Umweltdiplomatie zu nennen. Nicht nur, weil diese Diskurse tatsächlich ein Vorläufer des heutigen globalen Umweltregimes sind, sondern weil sie teilweise bereits damals weit über das traditionelle Naturschutzverständnis hinausragten, ohne dass sich

47 Zum Verhältnis von Raum und Globalgeschichte vgl. die Einführung Schröder/Höhler 2005a/b.

48 Mazlish/Iriye 2005: 11.

das terminologisch zwingenderweise niedergeschlagen hätte. Besonders deutlich wird das im Kontext der Ölverschmutzung. Hier ging es nicht nur um Artenschutz oder Bewahrung von unversehrter Landschaft, sondern auch um Lebensräume und ökologische sowie soziale Wechselbeziehungen. Ebenso wird der Begriff der Globalisierung in der Interpretation, nicht aber in der Beschreibung zeitgenössischer Diskussionen benutzt, in denen das Präfix ›Welt-‹ als integrativer Terminus häufig verwendet wurde. ›Globalisierung‹ wird verstanden als die Zunahme komplexer, grenzüberschreitender Verflechtungen und Interaktionen von potenziell weltweiter Reichweite, das heißt als Verdichtung der weltumspannenden Beziehungen auf ökonomischer, ökologischer, kultureller, sozialer und politischer Ebene. Im Kontext dieser Arbeit dient der Begriff damit auch als eine Art ›Suchscheinwerfer in die Vergangenheit‹.⁴⁹ ›International‹ wurde hingegen bereits zeitgenössisch diffus verwendet, konnte von bi- bis multilateralen Konstellationen vieles bezeichnen, und markierte sowohl Beziehungen zwischen mehreren staatlichen Organen als auch Transfers und Prozesse, die heute gemeinhin als transnational gelten.⁵⁰

Wenn in diesem Band die Rede von ›Zivilgesellschaft‹ ist, so ist das im Sinne eines öffentlichen Raums jenseits von Staat, Familie und Markt zu verstehen.⁵¹ Dieser öffentliche Raum, der von Nichtregierungsorganisationen (NGO) und umtriebigen Individuen genutzt und bespielt wurde, wurde durch den Völkerbund als internationale politische Arena neu angelegt, aber noch nicht mit einem zeitgenössischen Begriff definiert. Die Rede war eher von privaten Organisationen, von internationalen Büros und Verbänden. Während hierfür die Begriffe ›Zivilgesellschaft‹ und auch NGO verwendet werden können, bezeichnet der Begriff des ›Westens‹ in diesem Band vor allem den Raum der Nordatlantikanrainer und Mitteleuropas. Diese Gesellschaften teilten einen gemeinsamen Wertekodex und eine gemeinsame Identität in den Begriffen der ›zivilisierten Kulturstaaten‹ in Abgrenzung gegen den ›barbarischen‹ beziehungsweise ›unzivilisierten‹ Rest der Welt.⁵²

49 Osterhammel/Peterson 2007: 7, 10–15.

50 Geyer/Paulmann 2001.

51 Gosewinkel/Rucht/Daele/Kocka 2004; Bauerkämper 2003.

52 Osterhammel 2009: 143fE.; Bonnett 2004.

1.4 Aufbau

Die Studie beginnt mit einer Skizze der Ziele, der Struktur und der Aufgaben des Völkerbundes als internationaler Organisation. Die anschließenden fünf Kapitel widmen sich jeweils konkreten Fallbeispielen. Daran schließt sich eine Betrachtung der Folgen und Auswirkungen der Initiativen an.

Das erste Fallbeispiel beschäftigt sich mit der Idee eines Weltnaturschutzes. Die Initiative ging von dem Schweizer Paul Sarasin aus, der dem Völkerbund die Einrichtung einer Weltnaturschutzkommission antrug. Sarasin war eine der schillerndsten und vielleicht auch am radikalsten agierenden Figuren im entstehenden Netzwerk des internationalen Naturschutzes. In seiner Biografie spiegelt sich die Internationalisierung des Themas sowohl vor dem Ersten Weltkrieg, als auch in der Zwischenkriegszeit wieder. Sie ermöglicht eine gute Einführung in den historischen Vorlauf wie auch in die Hoffnungen, Chancen und Grenzen eines sich langsam abzeichnenden internationalen Naturschutzregimes.

Im zweiten Beispiel wird die lange Debatte über die Forderung nach einem Ende der Ölverschmutzung der Küsten und Meere rekonstruiert. Das Auftreten schwarzer Klumpen und schmieriger Anschwemmungen an den Stränden entlang vielbefahrener Schifffahrtsrouten, das elende Siechtum der Seevögel und die Risiken von Bränden in Häfen hatten in den USA und Europa, dort vor allem in Großbritannien, unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkriegs öffentliches Entsetzen ausgelöst, das sich in verschiedenen Protestbewegungen und nationalen Notfallmaßnahmen Ausdruck verschaffte. Aus der Zivilgesellschaft kamen die stärksten Impulse für eine Lösung eines Umweltproblems, das aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters sowohl der Schifffahrtsindustrie als auch des Problemstoffes Erdöl – insbesondere wegen seines Verhaltens in den Weltmeeren – unverkennbar einer internationalen Lösung bedurfte. Im Zentrum der Untersuchungen steht, wie der Völkerbund die Initiativen der nationalen Nichtregierungsorganisationen aufnahm und wie die nationalen Regierungen sich zu dem Problem verhielten. Die Visionen zur Lösung der Problematik werden ebenso nachgezeichnet wie der langfristige Einfluss dieser Regulierungsversuche auf das Umweltvölkerrecht.

Daran schließt sich die dritte Fallstudie über Tierschutzkampagnen und die sie tragenden Organisationen an, die sich im Völkerbund einen starken Kooperationspartner erhofften. Das Anliegen, Tieren einen rudimentären Schutz angedeihen zu lassen, geriet nicht nur wegen der zunehmenden

Viehtransporte über Kontinente und Meere hinweg in den politischen Fokus, sondern auch, weil die Aktivistinnen und Aktivisten Tierschutz als Teil einer universalen Friedensbildung verstanden wissen wollten. Das schutzbedürftige Tier wurde hier als universale Kreatur gezeichnet, die stellvertretend für alle Hilflosen durch die Zivilisierungsagentur Völkerbund vor menschlicher Gewalt geschützt werden sollte.

Auch beim vierten Beispiel ist der Fokus auf Tiere gerichtet, allerdings in ihrer Funktion als Fett- und Öllieferanten. Am Beispiel der Walfangdebatten im Völkerbund werden die Anfänge internationaler Regulierungsbestrebungen zur nachhaltigen Bewirtschaftung einer Tierart vorgestellt, die einerseits wichtige ökonomische Ressource und andererseits charismatisches Säugetier war. Am Anfang der Verhandlungen zur Regulierung des Walfangs stand eine markante Vision über die zukünftige Nutzung des gemeinsamen Raumes Meer. Das Kapitel verfolgt die ersten Debatten über die Ausbeutung der Reichtümer der Meere bis zur Entstehung der Walfangkonvention von 1931, die das rechtliche Fundament für die heute gültigen Walfang- beziehungsweise Walschutzabkommen bilden.

Das letzte Fallbeispiel schließlich wendet sich einem Verhandlungsgegenstand zu, der eher aus einem Konsens denn aus einem Konflikt heraus entstand: das Konzept eines bewahrenswerten Weltnaturerbes. Ein Gremium des Völkerbundes verständigte sich auf die Schutzbedürftigkeit von landschaftlicher Schönheit und pittoresker Eigenart und machte sich daran, einen weltweit anwendbaren Maßnahmenkatalog zur Erhaltung der Naturdenkmäler zu schneiden. Darin artikulierte sich ein kollektives kulturelles Interesse an Natur und die Idee eines gemeinsamen Raumes. Das Konzept eines solchen gemeinsamen, aber nicht zwangsläufig zusammenhängenden Raumes sollte nicht zuletzt durch ein Netz aus einzelnen Stätten natürlicher Schönheit verbunden werden, um eine globale Identität der Menschheit zu stiften. Die Idee zeigte eine erstaunliche Überlebenskraft. Hier werden die ersten Debatten im Völkerbund bis in die Verhandlungen der UN-Gremien verfolgt. Besonders die Bildungsorganisation UNESCO nutzte den Neuanfang der internationalen Politik nach 1945, um das Thema Schutz der Natur und des Gemeinschaftsraums Erde als grenzübergreifende Aufgabe der Nationen zu deklarieren, und unter dem ersten UNESCO-Direktor Julian Huxley fand sowohl eine intensive ökologische als auch eine politische Erweiterung der Debatte statt.

2. Der Völkerbund – eine kleine Anatomie

Wer heute den Genfer UN-Sitz betritt, in dem das Archiv des Völkerbundes untergebracht ist, kann eine Zeitreise eigener Art erleben. Der imposante neoklassizistische Völkerbund-Palast, den die Staatengemeinschaft 1936 bezog, liegt in einem weitläufigen Landschaftspark mit Blick auf das schneebedeckte Mont-Blanc-Massiv. Er vermittelt den Eindruck aufklärerischer Erhabenheit. Von der großzügigen Eingangshalle läuft die Besucherin über breite Treppen zur lichtdurchfluteten Bibliothek und zum hellen Lesesaal des Archivs. In den vom internationalistischen Stil des Art Deco geprägten Gängen herrscht ein emsiges multinationales Treiben. Hier wird für einen Augenblick die Bedeutung des Völkerbundes als hoffnungsgeladener Raum fassbar.

Der Völkerbund war ein Ergebnis der Pariser Friedensverträge von 1919 und Ausdruck einer traditionsreichen Vision eines Staatenverbundes, der imstande sein würde, die Mechanismen der nationalstaatlich geprägten »balance of power« zu überwinden. Das Ziel, eine Humanisierung und Zivilisierung der Kriege zu erreichen, war lange vor dem Ersten Weltkrieg verfolgt worden. Nicht nur die Entstehung des *Internationalen Komitees des Roten Kreuzes* (1864) zeugte davon. Auch die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 hatten Regeln und Grenzen von Kriegsführung festgeschrieben und erste Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Konflikten entwickelt.⁵³ Zudem hatten sich spätestens seit der Jahrhundertwende international vernetzte gesellschaftliche Gruppen für eine Neuorientierung und Internationalisierung der Friedenspolitik stark gemacht. Pazifismus und Internationalismus gewannen in den Gesellschaftsvisionen an Boden. Es erscheint auf den ersten Blick paradox, aber der folgende Krieg, der die internationale Kooperation zunächst unterbrach, stärkte das globale Bewusstsein, so der Historiker Akira Iriye. Zum einen bekamen

53 Paech/Stuby 2001: 123ff.; Cortright 2008; Baumgart 1987.

internationale Organisationen nun eine neue Bedeutung im Verständigungsprozess.⁵⁴ Zum anderen verursachten die Schreckenserfahrungen, die der Weltkrieg mit sich gebracht hatte, also die massenhafte Präsenz von Toten, Verletzten und Verhungerten sowie die Bilder vom flächendeckenden Elend eine Erschütterung des bisherigen machtpolitischen Systems in solchem Maße, dass bei den Friedensverhandlungen Raum für vormals utopische Entwürfe entstand. Nach 1918 sollte ein neues Sicherheitssystem entwickelt werden, das durch eine Modernisierung der zwischenstaatlichen Auseinandersetzung dauerhaft friedliche Verhältnisse schaffen würde. So zumindest verstand Woodrow Wilson, US-amerikanischer Präsident und populärster Verfechter des Völkerbundes, die zukünftige kollektive Sicherheitspolitik.

Die Konstruktion des Völkerbundes war dabei nicht revolutionär, sondern basierte auf der Annahme, dass weiterhin die souveränen Staaten das Kernelement internationaler Politik bilden, die Großmächte eine zentrale Rolle spielen und dass das Zentrum der Weltpolitik in Europa verortet sein würde. Eine weitere Grundidee war, dass diese Weltpolitik nach demokratischen Regeln funktionieren sollte. Dazu gehörte, »that the democratic method of arriving at agreement by civilized discussion rather than coercive dictation could be applied to the relations of democratic states as well as to those of individuals.«⁵⁵ Das (vereinfachte) Schema zukünftiger Friedensdiplomatie sah so aus: Fiele zukünftig ein Staat als Aggressor auf, würde die Völkervereinigung kollektive Gegenmaßnahmen beschließen, die, je nach Schwere der Bedrohung, von Boykotts, Sanktionen bis zu militärischen Konsequenzen reichen konnten. Als Voraussetzung für die zukünftige kollektive Sicherheit galten verbindliche Abrüstungsinitiativen und die allgemeine Ächtung des Angriffskrieges. Die Hoffnungen, mit dem Völkerbund die Ära des modernen Völkerrechts einzuläuten, ließen sich bekanntermaßen nicht verwirklichen.⁵⁶ Das änderte allerdings nichts an der Tatsache, dass eben diese Hoffnungen zu ihrer Zeit politik- und öffentlichkeitsrelevant waren.

Ex post ist die Kluft zwischen zeitgenössischer öffentlicher Wahrnehmung des Völkerbundes und der Binnensicht der nationalen Regierungen frappierend. Während die ausgelaugten und kriegsgeschundenen Bevölkerungen vor allem Europas den »revolutionären und beispiellosen Charakter

54 Iriye 2002: 19f.

55 Claude 1964: 47ff.

56 Paech/Stuby 2001: 154ff.

des Völkerbundes bestaunten«, stellten die siegreichen Großmächte sicher, dass ihre Einflussnahme im internationalen Konzert der Mächte auf keinen Fall beeinträchtigt würde.⁵⁷ Entsprechend dieser Interessen ersetzte der Völkerbund also keineswegs die bisherige Machtkonstellation, wie es Wilson propagiert hatte, sondern wurde bestenfalls zu deren Ergänzung. Der Völkerbund musste einen belastenden Grundwiderspruch aushalten, oder wie es die britische Historikerin Zara Steiner ausdrückte: »It was an experiment in internationalism at a time when the counterclaims of nationalism were running powerfully in the opposite direction.«⁵⁸ Diese Interessen verhinderten, dass die Organisation die politische Relevanz entwickelte, die für eine originär dem Weltfrieden verpflichtete Institution erforderlich gewesen wäre.

Das Versagen des Völkerbundes in dieser Beziehung ist hinreichend dokumentiert. Es ist in aller Regel die traurige Erzählung von einer Vision, die, gezielt boykottiert oder zumindest behindert, am langen Arm der Großmächte verhungerte. Es gab zwar eine Reihe von Konflikten, in denen der Völkerbund erfolgreich vermittelte wie beispielsweise im Fall der Auseinandersetzungen zwischen Finnland und Schweden um die Zugehörigkeit des Archipels der Ålandinseln 1921, zwischen Griechenland und Bulgarien 1925 oder zwischen Polen und Litauen 1927. Auch hinsichtlich der Minoritätenfrage und der Flüchtlingspolitik der Nachkriegszeit, die besonders der Nobelpreisträger Fridtjof Nansen im Auftrag der Staatengemeinschaft organisierte, waren konkrete und hilfreiche Aktivitäten zu erkennen. Aber die Geschichte des Versagens blieb historiografisch wesentlich dominanter – besonders hinsichtlich der Hilflosigkeit gegenüber den wachsenden Aggressionen seitens Deutschlands, Italiens und Japans. Auch das völlige Scheitern der Abrüstungspolitik, eine der wichtigsten Aufgaben, die die Pariser Vorortverhandlungen dem Völkerbund ins Stammbuch diktiert hatten, wurde als Inbegriff seiner politischen Zahnlosigkeit präsentiert. Die standardisierte Erzählung dieser verschärften Krisensituationen in der Diplomatie- und Politikgeschichte bildet den Völkerbund als eine glanzlose und schwache Organisation ab.

Die normative, humanitäre und vernetzende Bedeutung des Völkerbundes ist in diesen Narrativen in den meisten Fällen als Marginalie behandelt oder gänzlich ausgeblendet worden. Sie hatte keine Bedeutung für die Historiografie der Machtpolitik. Diese Lesart ist in den letzten Jahren

57 Kennedy 2007: 27f.

58 Steiner 2005: 349.